



Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

45-052 Opole
ul. Oleska 19a
NIP 754-11-36-950
REGON 530617411

tel: 77 453 86 36
77 443 18 70
tel/fax: 77 453 73 68
e-mail: rio@rio.opole.pl www.rio.opole.pl

Opole, 12 czerwca 2020 r.

NA.III-0221-11/2020

Pan

Arkadiusz Wiśniewski

Prezydent Miasta Opola

Działając na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) w odpowiedzi na wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie interpretacji definicji pojęcia „niedochodzenia należności” poprzez wskazanie czy przez „niedochodzenie” należy rozumieć stan faktyczny polegający na naliczaniu (ustalaniu) należności cywilnoprawnej, ale niepodjęciu dostępnych kroków prawnych zmierzających do jej przymusowego odzyskania, czy też na nienaliczaniu (nieustalaniu) danej należności, przez co należność nie powstanie i nie będzie istnieć w księgach rachunkowych, a to w stosunku do przepisu art. 59a ustawy o finansach publicznych oraz analogicznie w zakresie przepisów art. 15 zzzz, 15 zzzf i art. 15 zzzg ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, uprzejmie wyjaśniam i informuję, co następuje:

Stosownie do treści art. 59a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.; dalej: u.f.p.) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, a w przypadku należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w

transakcjach handlowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 118 ze zm.) – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia. Przepisu nie stosuje się jednak do należności powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także do programów, projektów i zadań finansowych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.; dalej u.s.z.r.) w art. 15zzze ust. 2 określa uprawnienie starosty lub prezydenta miasta na prawach powiatu wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej do odstąpienia bez zgody wojewody od dochodzenia należności, o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.) z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie, przypadające na okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. W art. 15zzzf u.s.z.r. uprawnia się organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, do postanowienia w drodze uchwały o odstąpieniu od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w stosunku do podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 i które złożyły wniosek o odstąpienie od dochodzenia należności. Zgodnie z art. 15zzzg ust. 2 u.s.z.r. do czasu podjęcia uchwały, o której mowa w art. 15zzzf, wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa może postanowić o odstąpieniu od dochodzenia należności, o których mowa w ust. 1 (należności pieniężnych z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie przypadających za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii), na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

Jak wskazuje wnioskodawca, powyższe akty prawne nie zawierają definicji pojęcia „niedochodzenie należności”. Podobnie nie zostało zdefiniowane pojęcie „odstąpienia od dochodzenia należności”. Interpretacją przepisów o niedochodzeniu należności o charakterze

cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego w myśl ustawy o finansach publicznych zajmowała się natomiast doktryna. W literaturze zauważa się, że „(...) wykorzystanie możliwości, jakie daje art. 59a u.f.p. nie zwalnia jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, o których mowa w art. 59a ust. 1 u.f.p. z obowiązku ustalenia – tam, gdzie to jest wymagane – wysokości należnych kwot. Co więcej, jest to niezbędny warunek, by rozwiązanie przewidziane w art. 59a u.f.p. mogło być wykorzystane” (M. Bitner, Komentarz do art. 59a u.f.p. [w:] W. Misiąg [red.], Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Wyd. 3, Warszawa 2019, opubl. Legalis). Wskazuje się przy tym ponadto, że „dla celów rachunkowości prowadzonej przez j.s.t. lub podmioty wskazane w komentowanym przepisie pojawi się wyłącznie konieczność odpisania na koncie osoby zobowiązanej kwoty niedochodzonej należności.” (Z. Ofiarski [red.], Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2018, opubl. LEX).

Odwołać się ponadto należy do przepisu art. 42 ust. 5 u.f.p., który nakłada na jednostki sektora finansów publicznych po pierwsze obowiązek ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, a po wtóre obowiązek terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Nakaz dochodzenia należności ma co do zasady charakter uniwersalny, odnoszący się do wszystkich należności podmiotów sektora finansów publicznych, natomiast obowiązek ustalenia należności dotyczy tych należności, które nie powstają z mocy prawa, lecz wymagają ich ustanowienia (stwierdzenia istnienia należności i ustalenia wysokości) przez właściwy organ władzy publicznej. Nakaz dochodzenia należności oznacza obowiązek podejmowania niezbędnych działań w celu otrzymania kwot należnych podmiotom sektora finansów publicznych, jeśli kwoty te nie zostały uiszczone przez zobowiązane podmioty w ustalonym (z mocy prawa lub na podstawie decyzji) terminie (zob. M. Bitner, Komentarz do art. 42 u.f.p. [w:] W. Misiąg [red.], Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Wyd. 3, Warszawa 2019, opubl. Legalis).

W związku z powyższym pojęcie niedochodzenia należności używane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o finansach publicznych należy interpretować jako wyjątek od zasady obowiązkowego dochodzenia przez jednostki sektora finansów publicznych przypadających im należności pieniężnych, a zatem terminowego podejmowania wobec

zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, przy czym nadal na tych jednostkach ciąży obowiązek ustalenia należności, jeżeli nie powstają one z mocy prawa.

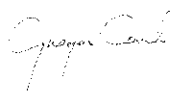
Powyższe rozważania zastosować należy do użytego w u.sz.r. pojęcia odstąpienia od dochodzenia należności. Już wcześniej w doktrynie zamiennie stosowano określenia „niedochodzenie należności” i „odstąpienie od dochodzenia należności”. Zatem przewidziane w u.sz.r. uregulowania dotyczące odstąpienia od dochodzenia należności stanowią niejako rozszerzenie dotychczas obowiązujących rozwiązań z art. 59a u.f.p. o możliwości niedochodzenia należności, przy czym nie zawierają one ograniczenia kwotowego do 100 zł. Tym samym uznać należy, że jeżeli na podstawie art. 15zzze ust. 2 u.sz.r. starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu może, na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, odstąpić od dochodzenia należności, o których mowa w ust. 1, oznacza to zwolnienie w tym zakresie z obowiązku podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W drodze analogii organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może w drodze uchwały odstąpić od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym w myśl regulacji art. 15zzzf u.sz.r., a do czasu podjęcia tej uchwały wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa może zgodnie z art. 15zzzg ust. 2 u.sz.r. postanowić o odstąpieniu od dochodzenia należności, o których mowa w ust. 1 tego przepisu.

Zauważyć również należy, że pojęciem niedochodzenia należności wielokrotnie zajmowała się Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w wydawanych orzeczeniach w związku z regulacją zawartą w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1440 ze zm.; dalej: u.o.n.d.f.p.). Zgodnie z powyższym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zarówno nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.n.d.f.p.), jak też niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p.). Jak podkreślono w orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej z dnia 26 marca 2009 r. (nr BDF1/4900/2/2/RN-1/09/49) „(...) wskazać

należy, iż należności jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych mogą wynikać nie tylko z przepisów prawa, ale także z aktów stosowania prawa (decyzji administracyjnych, wyroków sądowych) oraz z postanowień umowy – co odnieść należy do ustalonego stanu faktycznego, a kontekst znaczeniowy niedochodzenia należności (art. 5 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy) oznacza zaniechanie podjęcia określonych prawem czynności w celu wyegzekwowania ustalonej należności". W orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej z dnia 8 września 2008 r. (nr DF/GKO-4900-44/42/08/1798) wyjaśnione ponadto zostało, że „przez zaniechanie dochodzenia należności należy rozumieć nie podjęcie wszelkich przewidzianych prawem czynności zmierzających do jej uzyskania. Przy czym kolejność podejmowanych czynności i ich rodzaj nie zostały wprost określone". Zgodnie z orzecznictwem ustalenie należności publicznoprawnej polega natomiast na wyznaczeniu określonej kwoty. O braku ustalenia należności można mówić w sytuacji, gdy zaistnienie wierzytelności, jej sposób płatności albo wysokość zależą od zachowania czynnego (działania). O nieustaleniu należności można mówić, gdy brak zachowania powoduje, że należność nie powstaje, nie istnieją jakieś przesłanki jej dochodzenia albo nie jest znana jej wysokość. Celem objęcia penalizacją tego zachowania jest zapobieżenie sytuacji, w której niemożliwe będzie późniejsze dochodzenie należności z powodu braku jej ustalenia (orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 1 czerwca 2009 r., nr BDF1/4900/33/32/09/1190; z dnia 5 listopada 2009 r., nr BDF1/4900/67/68/09/2332 oraz z dnia 11 września 2008 r., nr DF/GKO/4900/32/30/08/1232).

Przedstawiając powyższe należy zaznaczyć, że wyjaśnienia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nie stanowią wiążącej wykładni prawa.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu wskazuje jednocześnie, że powoływane w piśmie wnioskodawcy zarządzenie nr OR-I.0050.212.2020 Prezydenta Miasta Opola z dnia 24 kwietnia 2020 r. oraz projektowana uchwała Rady Miasta Opola, która ma zastąpić powyższe zarządzenie, podlegają nadzorowi Wojewody Opolskiego, który w wiążący sposób ocenia legalność takich aktów.



Signed by /
Podpisano przez:
Grzegorz Czarnocki
Date / Data: 2020-
06-12 12:51

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Opolu

Grzegorz Czarnocki

